



潮流的转变

巨大的社会变革意味着福利国家比以往任何时候都更有必要

尼古拉斯·巴尔

世界的变化会通过各种途径影响家庭、工作和技能。在战后早期的发达经济体中,许多人结婚,并一直维持这段婚姻,妻子照顾家人,丈夫养家糊口,往往一份工作一干就是很多年,甚至是一辈子,通常个人能力方面没有什么变化。

说到这里,我们就可以看出世界的变化有多么大。如今,一个工作干一辈子已经不再是固定范式。劳动力市场的流动性非常大。技术的快速进步要求工作者提升自己的能力。此外,许多女性从事有偿工作,越来越多的人离婚,父母身份与婚姻的关联也不再那么紧密。

几十年以来,福利国家随着经济、人口和社会环境的这种变化而演变。在这种情况下,要求在设计层面上做出变革,同时使福利国家变得更为基本。

为何需要福利国家?

在解答具体问题之前,我们要问一个基本问题:福利国家的目的是什么?一个众所周知的原因是帮助穷人。第二个根本的,但是没有多少人认识到的原因是解决市场失灵的问题。市场低效的原因有很多,针对这个问题有很多专业理论,比如信息经济、行为经济、不完全市场、不完全合约、次优税收等。

这些问题说明了福利国家存在的合理性。由于消费者信息不完善,需要对医疗和养老基金进行监管。保险公司关于不同申请人的风险水平方面的信息不完善,因此国有或半国有机构需要提供医疗或失业保险。由于存在与严格的经济理性相背离的行为,所以要强制养老金储蓄。

因此,即使能够神奇地消除所有贫困人口,仍然需要福利国家去提供保险,帮助人们规划人生道路,具体做法是将他们年轻时和年老时的收入进行再分配。

第三个原因是,福利国家在政治上是支持经济增长的一个因素(Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014)。技能方面的投入对于经济增长和共享经济增长的成果来说越来越重要。收入转移也有助于

增长,如负担健康饮食的能力有助于改善教育效果。

综合这三个原因,我们发现福利国家可以被视为一个最佳风险分担机制:

- 视为出生时获得的针对无法预知的未来结果的保险,这有助于缓解贫困现象。

- 视为市场失灵的应对措施,解决了私人保险有关的技术问题,尤其是与失业、医疗风险和社会关怀有关的问题。

- 以这种形式分担风险,有助于经济增长。如果没有社会保障网络,人们就不大可能冒险创业。另一方面,风险过低也并非最优;共产主义制度针对几乎所有风险为民众提供保障,但也因此压抑了个人的努力和创见。

如果对福利国家在风险共担机制中的角色进行更为深入的审视就会发现,出发点在于风险与不确定性之间的区别。这一点是核心:根据风险水平,就可以明确结果的概率分布,而精算机制(与单项风险相关的保费)可以得出非常合理的结果。比如,如果不同年龄驾驶员和不同车型发生交通事故的数据足够完善,保险机构就能够计算出车险保费。但是,精算模型不能很好地解决不确定性,如未来通胀率的不确定性。相比较而言,社会保险可同时解决风险和不确定性,因为政府能够要求所有人进入同一个风险池,并且能够随时调整缴款金额。

对于家庭、工作和技能而言,这些风险和不确定性的变化对社会政策而言有何意义呢?

在婚姻基本上保持稳定的情况下,家庭的主要风险是赚钱养家者的死亡。如今,越来越多的女性受过高等教育,并且外出工作挣钱,因此家庭结构越来越多元化。这些变化要求社会政策要扩大有偿工作和家庭责任之间的选择区间,如负担得起的儿童保育,以及男女同工同酬立法方面的政策,以提升性别平等。

在劳动力市场,之前的主要风险是短期失业。如今,人们与劳动力市场的联系方式更为多元化。人们更换工作更为频繁,通常在兼职或自雇、离职或正式工作之外的时间之间切换。就业越来越不稳定。未来,技术变革,如人工智能的普及,



好的社会政策要求市场和国家活动相辅相成。

可能会让就业变得更不稳定。在发达经济体，随着劳动力市场关系更为多元化，拥有持续就业记录的工作者越来越少，因此通过雇主组织缴纳社会保险和私人养老金已经不能有效地提供足够的覆盖率。

战后社会福利制度假定，大多数工作者一生只需要一套技能。如今，随着技术的迅速发展，对工作者能力的要求越来越高，而且要求能力更为多元化，而变革速度之快意味着技能的保质期越来越短。这种趋势要求对教育和培训进行根本性的变革。不仅如此，内容和交付方法也必须要更为多元，包括企业要起到更大作用；而且还要不断重复。这些活动需要大规模的融资。

除解决这些具体风险外，社会福利制度还可预防系统性风险，比如贸易战或经济危机、政局不稳、气候变化或核事故导致环境破坏，以及年龄结构发生变化等风险。

这些问题并不都是新问题；20世纪30年代经济和政治不稳定是战后改革的一个重要动因。其他风险，尤其是与环境破坏和技术革新相关的风险，已经越来越突出。重要的是，这些不仅是系统性风险，大多数还具有不确定性。这两方面都强化了福利国家的中心地位。

政策应对

为了应对风险变化，我们应该采取何种政策？我们将付出什么样的代价？

解决工作期间的收入风险，包括向无业者提供收入，恢复和扩展赚取收入的机会，如通过培训和儿童保育。在这方面，对于全民基本收入的部分变量一直争议不休。其可行性取决于福利水平和收入分配。由于分配偏向于较低收入者，净受益者人数将超过净缴款者。因此，为大量福利

提供资金需要提高平均税率，而这会极大降低工作积极性。另一方面，如果利用人工智能导向的机器提高经济增长率，从而扩大税基，财政紧缩可能会得到缓解。这方面的好处可能对于社会和经济的稳定非常重要。

解决退休后的收入风险意味着不再依赖于就业状态的缴款。该解决方案的一个组成部分是固定费率、非缴款性质的养老金计划，由税收提供资金，根据年龄和居住地测试授予，没有缴款要求。与发展中国家相比，更多的发达经济体采用这种养老金计划，比如加拿大、智利、荷兰、新西兰。非缴款型养老金有两方面的优势：它能够减缓贫困，同时缩小男女之间退休收入的差距。与此同时，由于人们的寿命越来越长，最低退休年龄不断提高。非缴款型养老金的退休年龄的选择应该要能够缓解贫困，而不打消工作和储蓄的积极性。

并不存在一个适合所有国家的最佳养老金制度(Barr and Diamond, 2009)。收益相关的养老金计划可通过多种形式有效开展。例如，瑞典在20世纪90年代开展的名义账户养老金计划。这项计划采用现收现付制(今年的缴款用于今年的福利)，但与传统的现收现付制计划不同，这一方案提供的福利与工作者的累计缴款密切相关。拉脱维亚、挪威和波兰也采用这种方法。个人账户如果是整个养老金系统的组成部分，就要通过简单、管理费用低廉的储蓄计划进行组织(强制或者自动加入)，这种计划提供的选择有限，为没有做出选择的人提供了较好的默认选项(Barr and Diamond, 2009)。在未来，随着电子支付的普及，养老金缴款能够以消费支出而不是以收入为基础。

为了应对健康风险，发达经济体几乎普遍认为，市场失灵无法避免，私人精算保险并不能充分解决医疗风险；但美国采用私人精算保险模

式，这在发达经济体中是独此一家。一项重要研究（Barr，2012）发现，要解决精算医疗保险基于个体风险所面临的一系列技术问题，就要进行大规模干预，这就会形成事实上的社会保险安排，此时所有人都在同一个风险池中。

要解决技能错配的风险，就要认识到提供合适的教育和培训会越来越复杂。就业市场所要求的技能范围不断扩展，获得技能的方式也越来越多；由于技术变革速度加快，工作年限越来越长，工作者在一生中可能要经历多次回炉培训。

因此，需要建立一种机制，这种机制至少具有以下三个战略特征：

- 注重儿童的早期发展，有可靠的研究结果表明，认知和社会发展在早期形成的差距很难弥补。

- 通过职业和学术培训，使个人可以灵活选择所获取的技能的学科、方法和速度以及途径。

- 构建支持技能获取的融资体系，包括税款资金组合，在可行的情况下，构建完善的学生贷款体系，比如澳大利亚、新西兰和英国就采用这样的做法。

个人缴款在这些新的福利制度中扮演什么样的角色？显然，收益相关福利必须是缴款性质的。但是，如果福利的首要目的是保险（医疗）或缓解贫困（基本养老金），通过工作者就业单位来组织缴款不仅没有过去效率高，还会打消正规部门员工的积极性。因此，医疗和类似福利可能更适合通过普遍征税（Levy，2008）或利用与就业状态无关的专门收入来源作为资金来源；比如，将部分消费税收入作为医疗福利资金。

在这些情况下，将活动的结构与其融资方式区分开来非常重要。通过市场或国家交付活动是否效率更高？如果没有发生严重市场失灵的话，将市场配置作为收入转移的补充工具通常是最好的选择。应该如何提供活动资金？如果涉及公共资金，答案取决于一个国家的财政状况和政治经济状况。例如，北欧国家投票支持增加税收，从而为更多更好的公共服务提供资金；而在英国或美国，这种方式在政治上却行不通。

为何要国家参与？

最后，为什么国家应该参与？好的社会政策要求市场和国家活动相辅相成，而且政策设计要符合经济理论的要义。许多解决方案考虑到了市场失灵，认识到了劳动力市场状况和家庭结构的变化，并借鉴了行为经济的分析结果——比如，通过自动参加养老金计划，促使人们增加储蓄。

所有养老金的设计都涉及国家在资金和监管方面的大力参与，同时国家也在不同程度上参与交付。医疗服务可以通过私营机构交付，如加拿大；而在北欧国家，则是通过公立机构交付；法国和德国则是公私兼顾。医疗服务资金的筹集可通过国家一级或次一级政府、或者非营利机构进行组织。但在这些情况下，系统的有效运行是基于社会保险或税收资金，而不是私人精算保险。

关于社会政策的争论很大程度上涉及意识形态。在美国，公共部门参与医疗服务往往会被视为是“社会主义”而受到攻击；在英国，私营机构参与会被视为“私有化”而遭人痛恨。在这个问题上的争论毫无益处，因为意识形态没有摆对位置。意识形态的正确（也是至关重要的）位置在于设定目标，也就是“做什么”的问题。而“怎么做”——或者市场和各自的作用——应该主要被视为在面临重大风险和不确定性时与市场失灵程度有关的一个技术问题。FD

尼古拉斯·巴尔（NICHOLAS BARR）是伦敦政治经济学院公共经济学教授。

参考文献：

- Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 254–57.
- , and Peter Diamond. 2009. “Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions.” *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.
- . 2017. “Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness.” Australia Productivity Commission.
- Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. “Redistribution, Inequality, and Growth.” IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.